

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2018-3-077
Karar Sayısı : 26-11/347-132
Karar Tarihi : 02.04.2026

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Rıdvan DURAN, Ayşe USLU CEVLEK

B. RAPORTÖRLER: Didem ULUÇ SÜDEMEN, Ömer Volkan YAZAR,
Ahmet SAĞDUYU, Emre KARA

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Birsan Birlik Gıda San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Av. Ahmet ÖCBE
Bahçelievler Mah. Zile Cad. No:42 Zile/Tokat

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 07.01.2021 tarih ve 21-01/18-8 sayılı kararının Danıştay 13. Dairesi tarafından iptal edilmesi üzerine alınan 05.03.2026 tarih ve 26-08/256-91 sayılı karar ile Birsan Birlik Gıda San. ve Tic. AŞ hakkında tespit olunan idari para cezasının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Buğday unu pazarında faaliyet gösteren bazı teşebbüsler hakkından birlikte fiyat artırmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik yürütülmüş olan soruşturmada Rekabet Kurulu (Kurul); aralarında Birsan Birlik Gıda San. ve Tic. AŞ'nin (BİRSAN) de bulunduğu bazı teşebbüslerin bilgi alışverişi yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine 07.01.2021 tarih, 21-01/18-8 sayılı ile karar vermiştir.
- (3) Bahse konu Kurul kararına karşı BİRSAN tarafından iptal istemiyle açılan davada Ankara 4. İdare Mahkemesi'nin 06.07.2022 tarihli ve 2022/1032 E. 2022/1545 K. sayılı kararı ile davanın reddine karar verilmiş olup ilgili teşebbüs tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 22.03.2023 tarihli ve 2022/1261 E., 2023/389 K. sayılı kararı ile istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir. Bu karara karşı davacı teşebbüs tarafından temyiz talebinde bulunulması üzerine Danıştay 13. Dairesinin 08.12.2025 tarihli ve 2023/1897 E. 2025/3845 K sayılı kararı ile bahse konu Kurul kararının bozulmasına ve yeniden karar verilmek üzere Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesine gönderilmesine karar verilmiştir.
- (4) Yaşanan bu gelişmeler üzerine BİRSAN bakımından yeniden karar alınabilmesi için hazırlanan 2018-3-77/BN-17 sayılı Bilgi Notu Kurulun 05.03.2026 tarihindeki gündeminde görüşülmüş ve 26-08/256-91 sayılı ile 07.01.2021 tarihli ve 21-01/18-8 sayılı Kurul kararında tespit olunan 495.724,81 TL idari para cezasının teşebbüsün lehine olduğu dolayısıyla aynı tutarda idari para cezasının tekrar uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (5) Bu kapsamda BİRSAN tarafından gönderilen ve 12.03.2026 tarih ve 81953 sayılı ile Kurum kayıtlarına giren yazı ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK)

11. maddesi çerçevesinde idari para cezasının yeniden değerlendirilmesi talep edilmiştir.

- (6) Yukarıdaki sürece ilişkin 31.03.2026 tarihli ve 2018-3-077/BN-19 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (7) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda özetle; 05.03.2026 tarih ve 26-08/256-91 sayılı Kurul kararının gerekçesi hâlihazırda teşebbüse tebliğ edilmediğinden başvurunun İYUK'un 11. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Başvurunun Konusu

- (8) Başvuruya konu olan Kurulun 07.01.2021 tarih, 21-01/18-8 sayılı kararı ile aralarında BİRSAN'ın da bulunduğu bazı teşebbüslerin bilgi alışverişi yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine hükmedilmiştir. Söz konusu karara karşı BİRSAN tarafından iptal istemiyle açılan davada Ankara 4. İdare Mahkemesi'nin 06.07.2022 tarihli ve 2022/1032 E. 2022/1545 K. sayılı kararı ile davanın reddine karar verilmiş olup ilgili teşebbüs tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 22.03.2023 tarihli ve 2022/1261 E., 2023/389 K. sayılı kararı ile istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir. Bu karara karşı davacı teşebbüs tarafından temyiz talebinde bulunulması üzerine Danıştay 13. Dairesinin 08.12.2025 tarihli ve 2023/1897 E. 2025/3845 K sayılı kararı ile bahse konu Kurul kararının bozulmasına ve yeniden karar verilmek üzere Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesine gönderilmesine karar verilmiştir.
- (9) Danıştay 13. Dairesinin kararında davacı teşebbüsün rekabete hassas bilgi değişiminde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği ve ihlal tespiti yönünden hukuka aykırılığın bulunmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, iptale konu Kurul kararında tesis edilen idari para cezasının belirlenmesinde 15.02.2009 tarihli Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliği'nin (Mülga Ceza Yönetmeliği) esas alındığı, ancak 27.12.2024 tarihinde esas alınan mevzuatta değişiklik yapıldığı ifade edilmiştir. Bunun üzerine, 27.12.2024 tarihinde yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Yeni Ceza Yönetmeliği) ile Mülga Ceza Yönetmeliği, lehe hüküm ilkesi doğrultusunda karşılaştırılmış ve Yeni Ceza Yönetmeliği'nde herhangi bir alt sınır öngörülmediği ve söz konusu Yönetmeliğin Mülga Ceza Yönetmeliği'ne kıyasen lehe düzenlemeler içerdiği tespit edilmiş, bu çerçevede her iki yönetmelik birlikte değerlendirilerek aleyhe karar verme yasağını ihlal etmeyecek şekilde idari para cezası oranlarının yeniden belirlenmesi ve lehe olan düzenlemenin uygulanması gerektiği gözetilerek Kurul kararının iptaline karar verilmiştir.
- (10) BİRSAN'ın da dahil olduğu bazı teşebbüsler bakımından yeniden karar alınabilmesi için hazırlanan 2018-3-77/BN-17 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 05.03.2026 tarih ve 26-08/256-91 sayı ile karara bağlanmış ve Kurulun söz konusu kararında BİRSAN bakımından 07.01.2021 tarihli ve 21-01/18-8 sayılı Kurul kararında tespit olunan 495.724,81 TL tutarındaki idari para cezasının teşebbüsün lehine olduğu dolayısıyla aynı tutarda idari para cezasının tekrar uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.
- (11) Bunun üzerine BİRSAN vekili tarafından Kurum kayıtlarına 12.03.2026 tarih ve 81953 sayı ile intikal ettirilen yazı ile;

- Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin, Danıştay 13. Dairesinin bozma kararı doğrultusunda henüz işlemin iptaline dair bir karar vermediği, Kurulun 2021 tarihinde uygulanan idari para cezasının henüz bir mahkeme kararı ile iptal edilmediği, kesinleşmiş herhangi bir karar bulunmaması nedeni ile BİRSAN hakkında aynı konuda ikinci bir ceza kararı verilmesinin hatalı olduğu, bu aşamada mükerrer olarak verilen cezanın idare mahkemesi kararı kesinleşinceye kadar iptal edilerek beklenilmesi gerektiği, aksi durumda BİRSAN tarafından ödenen 371,793,61 TL'nin yeni uygulanan cezaya üç bölü dört ($\frac{3}{4}$) oranında ödeme olarak sayılması gerektiği,
- Danıştay 13. Dairesinin ihlalin tespit edildiği yönündeki kararını kabul etmedikleri, BİRSAN'ın 2019 yılında bilgi değişiminde bulunduğu bu doğrultuda yeni cezanın belirlenmesinde 2024 yılına ait satışların baz alınmasının hatalı olduğu, öte yandan taahhüt ve uzlaşma uygulamalarının lehe düzenleme içerdiği ancak BİRSAN hakkında taahhüt ve uzlaşma müesseselerinin uygulanması yerine Kurum tarafından hızlı ve ivedi bir şekilde yargı yolunun kesinleşmeden ceza uygulanmasının doğru olmadığı ve
- İYUK 11. maddesinin idari dava açılmadan önce, idari işlemim kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan istenebileceğini amir olduğu dolayısıyla bu hüküm uyarınca BİRSAN'a verilen idari para cezasının kaldırılmasına ve/veya indirilmesine karar verilmesi

talep edilmektedir.

G.2. Değerlendirme

- (12) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesi,

"ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdaki, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdaki, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap, verilmezse istek reddedilmiş sayılır."

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır."

şeklinde düzenlenmiştir.

- (13) Bu çerçevede İYUK'un 11. maddesi kapsamında bir başvuruda bulunabilmek için başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 54. maddesinde "*Rekabet Kurulu kararlarında süreler gerekçeli kararın taraflara tebliğ tarihinden itibaren başlar.*" hükmü yer almaktadır. Kurulun 05.03.2026 tarih ve 26-08/256-91 sayılı kararı BİRSAN tarafından 11.03.2026 tarihinde tebellüğ edilmiş olmakla birlikte gerekçeli karar henüz BİRSAN'a tebliğ edilmemiştir. Bu itibarla anılan başvuru, süresi içinde yapılmamış olup değerlendirilmesine gerek bulunmamaktadır.

H. SONUÇ

- (14) Yapılan görüşmeler sonucunda; Rekabet Kurulunun 05.03.2026 tarih ve 26-08/256-91 sayılı kararına ilişkin olarak Birsan Birlik Gıda San. ve Tic. Ař tarafından yapılan başvurunun, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesinde öngörölen idari dava açma süresi içerisinde yapılmadığı gerekçesiyle reddine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİğİ ile karar verilmiştir.